

Tilburg University

Arbeidsimmigratie

van Ours, J.C.

Published in:
Immigratie. Tussen Beleid en Werkelijkheid

Publication date:
2001

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Ours, J. C. (2001). Arbeidsimmigratie: Goed voor ons? In *Immigratie. Tussen Beleid en Werkelijkheid* (pp. 55-60). (Justitiele Verkenningen; No. 27). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Arbeidsimmigratie

Goed voor ons?

J. van Ours*

In Nederland is de discussie over arbeidsimmigratie in een stroomversnelling gekomen door discussie in Duitsland waarin wordt gesteld dat immigranten een belangrijke rol kunnen spelen bij het oplossen van specifieke arbeidstekorten en problemen verbonden aan een verouderende bevolking. In verband hiermee wordt voorgesteld immigratie te reguleren via een puntensysteem waarin leeftijd, opleiding, integratiegeschiktheid en kennis van de Duitse taal zwaar tellen. Een soortgelijk puntensysteem is bijvoorbeeld al sinds de jaren zestig operationeel in Canada.

Het inhuren van buitenlandse arbeidskrachten met als doel het verhogen van de productiviteit is in het betaald voetbal gemeengoed. Waar er eerst sprake was van een sterke regulering met een beperking van het aantal buitenlandse spelers zijn nu in ieder geval voor voetballers uit andere EU-landen de mogelijkheden om in Nederland te voetballen onbeperkt. Dat er ook buitenlandse voetballers van buiten de EU ingezet worden heeft niets te maken met een absolute schaarste aan voetballers. Voetballers genoeg. In Nederland lopen evenwel onvoldoende goede voetballers rond om het hoge spelniveau te handhaven. Goede voetballers zijn duur maar verdienen zichzelf terug via grotere toeschouwersaantallen, betere prestaties in internationale toernooien, merchandising enzovoort. Arbeidsmigratie wordt toegestaan omdat het de kwaliteit van het betaalde voetbal verbetert.

Op de economische faculteit van de Universiteit van Tilburg worden sinds enkele jaren jonge wetenschappers (ook) internationaal geworven. Dat valt nog niet mee want voor goede wetenschappers zijn er veel keuzemogelijkheden en tegen de beste Amerikaanse universiteiten kan Tilburg niet concurreren. Desalniettemin blijkt het mogelijk te zijn goede wetenschappers aan te trekken. Veelal zijn dat Europeanen, maar niet noodzakelijk uit EU-landen. Ook hier financieren de kosten voor het aantrekken van buitenlands talent zichzelf terug. Goede wetenschappers zijn beter in staat om onderzoeksfondsen aan te trekken. Hun aanwezigheid geeft ook een belangrijke stimulans voor het onderzoek van de Nederlandse economen. Arbeidsimmigratie wordt toegestaan omdat de kwaliteit van het wetenschappelijke werk verbetert.

* De auteur is hoogleraar arbeidseconomie aan de Universiteit van Tilburg en verbonden aan het Centre for Economic Research (CentER) en de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA).

Beide voorbeelden laten zien dat selectieve arbeidsmigratie positieve economische effecten heeft. In de onderhavige bijdrage wordt het standpunt ingenomen dat een beleid van selectieve arbeidsimmigratie ook voor andere beroepsgroepen zo gek nog niet is. Eerst geef ik aan waarom arbeidsimmigratie geen bijdrage levert aan het oplossen van problemen verbonden aan de vergrijzing van de Nederlandse bevolking of aan de algemene krapte op de arbeidsmarkt. Vervolgens ga ik in op de voors en tegens van selectieve arbeidsimmigratie om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Tot slot maak ik enkele opmerkingen over arbeidsimmigratie in relatie tot de zogenaamde 'braindrain' en de positie van asielzoekers.

Vergrijzing

Een belangrijk maatschappelijk probleem in de komende decennia is de vergrijzing van de bevolking waardoor het aantal actieven daalt ten opzichte van het aantal inactieven. Door de vergrijzing stijgen de uitgaven voor bijvoorbeeld AOW en gezondheidszorg, gaan de belastingen omhoog en kan het draagvlak van de welvaartsstaat onder druk komen te staan. Een mogelijke oplossing die in de discussie over de gevolgen van vergrijzing wordt genoemd is een vergroting van het arbeidsaanbod via immigratie. Arbeidsimmigranten vergroten het aantal actieven en beïnvloeden niet (althans niet onmiddellijk) het aantal inactieven. Hierdoor hoeven de belastingen minder omhoog.

Het is de vraag of arbeidsimmigratie werkelijk een oplossing is. In het algemeen is het moeilijk om in retrospectief de netto effecten van arbeidsimmigratie vast te stellen. Uitkomsten van berekeningen hangen vaak af van de gehanteerde methodologie, de tijdsperiode en de vraag welke effecten al dan niet meegenomen moeten worden. In Nederland is hier niet of nauwelijks onderzoek naar verricht. Er is een onderzoek van het Bureau voor Economische Argumentatie over de positieve effecten van immigratie (KPMG Bureau voor economische argumentatie, 1994) en een boek van Lakeman waarin wordt geconcludeerd dat immigratie per saldo meer heeft gekost dan het heeft opgebracht (Lakeman, 1999). Zoals zo veel van dit soort analyses is de gehanteerde methode beperkt tot een boekhoudkundige benadering zonder veel economische diepgang.

Naar de toekomst toe is het eveneens moeilijk om de economische gevolgen van toenemende immigratie in te schatten. Het gaat niet alleen om budgettaire of arbeidsmarkteffecten maar ook om effecten op milieu, verkeersmobiliteit en huisvesting (Dunnewijk, 2001, pp. 448-451; zie ook Roodenburg en Van den Boom, 2000). Zowel op korte als op lange termijn lijkt een verruiming van de arbeidsimmigratie niet gunstig. De belangrijkste redenen hiervoor zijn het hoge aandeel laagopgeleiden en inactieven onder de immigranten en het grote aantal volgmigranten on-

der de arbeidsmigranten. Een verruiming van immigratie zal daarom geen structurele oplossing zijn voor de vergrijzingproblematiek.¹

Het is voor een bestrijding van de gevolgen van een verouderende bevolking ook niet per se nodig om immigratie te stimuleren. Het belangrijkste beleidsalternatief is een vergroting van de arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld door een vermindering van de instroom in de WAO of een vergroting van de instroom vanuit non-participatie. Door een transitie van de ene naar de andere categorie wordt de verhouding tussen actieven en niet-actieve rechtstreeks verbeterd.

Krappe arbeidsmarkt

Een vergroting van de immigratie zonder restricties ten aanzien van de arbeidskwalificaties van de migranten is niet zo'n goed idee. Voor een deel gelden de al eerder genoemde argumenten van een te laag opleidingsniveau en een te grote inactiviteit. Zelfs indien laag opgeleide arbeidsimmigranten gemakkelijk inzetbaar zijn in het productieproces hoeft hun bijdrage op langere termijn niet gunstig te zijn. Ondanks de krappe arbeidsmarkt is de werkloosheid onder laaggeschoolden nog steeds relatief hoog. Laaggeschoolde immigranten die nu snel een baan vinden zullen na toekomstig baanverlies wellicht niet opnieuw snel een baan vinden.

In het algemeen geldt dat evenwichtsprocessen op de arbeidsmarkt er voor zorgen dat de omvang van de werkloosheid slechts in beperkte mate te beïnvloeden is via een vergroting of verkleining van het arbeidsaanbod. Evenmin als arbeidstijdverkorting of vervroegde pensionering de werkloosheid in Nederland structureel omlaag konden brengen kan via een verruiming van de immigratie de arbeidskrapte structureel omlaag worden gebracht. Dat hoeft ook niet. Een krappe arbeidsmarkt verbetert de onderhandelingspositie van werknemers waardoor (al dan niet geregisseerd via de vakbonden) lonen omhoog gaan. De stijging van de lonen kan mensen er toe brengen langer op de arbeidsmarkt te blijven of tot de arbeidsmarkt toe te treden. Maar er zullen ook arbeidsplaatsen verloren gaan. Uiteindelijk ontstaat er een nieuw evenwicht. De marktprocessen zorgen vanzelf voor een vermindering van de krapte.

Knelpunten op de arbeidsmarkt

Er is sprake van structurele knelpunten op de arbeidsmarkt indien er moeilijk vervulbare vacatures bestaan waarvoor personeel wordt gevraagd met vaardigheden die niet onmiddellijk beschikbaar zijn.² Nor-

1 De WRR trekt deze conclusie al in 1993 in het rapport *Ouderen voor ouderen, demografische ontwikkelingen en beleid*

2 In beide in de inleiding genoemde voorbeelden gaat het om talent, dat niet in voldoende mate via marktmechanismen in ons land zelf geproduceerd wordt.

maliter wordt relatieve schaarste opgelost via veranderende beloningsverhoudingen. Als er ergens veel vraag is naar personeel en weinig mensen bereid of in staat zijn daar arbeid aan te bieden concurreren werkgevers door hogere lonen te bieden, arbeidsomstandigheden of werktijden aantrekkelijker te maken enzovoort. Als het salaris in een bepaalde beroepsgroep stijgt gaat daar een stimulans uit voor de keuze van de opleiding die toegang geeft tot die beroepsgroep. In dit proces kunnen zich evenwel dermate lange vertragingen voordoen dat de moeilijk vervulbare vacatures leiden tot uitstel of afstel van investeringen hetgeen een negatief effect heeft op de economische groei. Selectieve arbeidsimmigratie kan dan soulaas bieden. Door immigranten in te zetten worden investeringen en dus groeimogelijkheden wel gerealiseerd.

Wanneer zich structurele knelpunten op de arbeidsmarkt voordoen is een selectief immigratiebeleid een voor de hand liggende oplossing. In Nederland is in wezen al sprake van een selectief immigratiebeleid. Werkgevers kunnen een tewerkstellingvergunning aanvragen voor een arbeidskracht van buiten de Europese Economische Ruimte (EER = EU, Noorwegen, IJsland en Liechtenstein). Een aanvraag wordt door Arbeidsvoorziening getoetst aan de arbeidsmarktsituatie. De vergunning wordt verstrekt indien er binnen Nederland en de rest van de EER geen geschikt arbeidsaanbod is om de betreffende vacature op te vullen. In evident krappe arbeidsmarktsegmenten, zoals hoogopgeleiden in de ict-sector, wordt deze arbeidsmarkttoets overgeslagen en de werkvergunning snel verleend.

Bij een selectief immigratiebeleid ligt het voor de hand een puntensysteem te hanteren om te bepalen wie voor immigratie in aanmerking komt. Hiermee kan ook het initiatief verschuiven van de werkgever die nu eerst moet aantonen dat er niemand binnen de EER kan worden gevonden naar de buitenlandse werknemers die dan rechtstreeks kunnen solliciteren op een Nederlandse moeilijk vervulbare vacature. Een beleid van selectieve arbeidsimmigratie is evenwel niet eenvoudig. Selectieve arbeidsimmigratie voornamelijk gericht op de behoeften van een arbeidsmarkt heeft zijn beperkingen vooral omdat het inherent moeilijk is om die behoeften te identificeren. Een te nauwe omschrijving van de benodigde beroepsvaardigheden kan op lange termijn negatief uitwerken indien de mogelijkheden om de arbeidsimmigrant elders in te zetten beperkt zijn. Ook moet selectieve arbeidsimmigratie niet worden gehanteerd als een gemakkelijke ontsnappingsweg om aanpassingen in het arbeidsproces te omzeilen. Bijvoorbeeld in de zorg waar een hoge werkdruk, inflexibele arbeidstijden en lage beloning leiden tot een grote uitstroom uit de sector ligt de oplossing niet in de sfeer van de selectieve immigratie. Het beroepspotentieel voor de zorgsector is aanwezig maar wordt niet voldoende benut.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is tijdelijke arbeidsimmigratie waarschijnlijk het aantrekkelijkst. Dat combineert de voordelen van een snelle vervulling van moeilijk vervulbare vacatures met het ontbreken

van nadelen van eventueel latere gezinshereniging of werkloosheid. Toch is hier vooral de wens de vader van de gedachte. Want de tijdelijkheid is moeilijk te handhaven als Nederland wil concurreren op de internationale arbeidsmarkt.

Braindrain en positie asielzoekers

In de discussie over immigratiebeleid spelen ook de mogelijke 'brain-drain' en de positie van asielzoekers een rol. Een veel gehoord argument tegen arbeidsimmigratie - ook tegen de selectieve vorm - is de 'brain-drain' in het land van herkomst. Indien goed opgeleide werknemers emigreren wordt een land beroofd van het meest talentrijke deel van de beroepsbevolking met alle schadelijke gevolgen vandien voor de economische ontwikkeling. Hier staat tegenover dat immigranten grote bedragen overdragen naar de achtergebleven familie waardoor de economie in het land van herkomst wordt gestimuleerd. Ook zonder die inkomensoverdrachten hoeft selectieve immigratie niet per saldo negatief te zijn voor het land van herkomst. Naast een 'braindrain' is er namelijk ook een 'braingain'. Een emigratieperspectief kan ertoe leiden dat het volgen van onderwijs in de landen van herkomst aantrekkelijk wordt waardoor er meer wordt geïnvesteerd in onderwijs. Uiteindelijk kan het emigratieperspectief leiden tot een hogere groei in het land van herkomst (Stark, Helmenstein e.a., 1997). Beine, Docquier e.a. maken een onderscheid tussen een 'ex ante brain effect' (het perspectief van emigratie stimuleert investeringen in scholen omdat de opbrengst in het buitenland groter is) en een 'ex post drain effect' (vanwege feitelijke migratiestromen) (Beine, Docquier e.a., 2001). Er is een positief brain-drain effect in het land van herkomst als het eerste effect groter is dan het tweede. Met gebruikmaking van gegevens uit een groot aantal ontwikkelingslanden laten Beine e.a. zien dat zo'n positief effect meer is dan een theoretische curiositeit.¹

Een verruiming van immigratiemogelijkheden zal geen structurele oplossing zijn voor de problematiek van de asielzoekers. De stroom asielzoekers zal door een verruiming van de immigratiemogelijkheden zeker niet afnemen. En binnen de stroom asielzoekers zullen niet veel mensen voldoen aan het criterium van geschiktheid voor de vervulling van moeilijk vervulbare vacatures. Uiteraard kunnen er binnen de groep asielzoekers, dus ook binnen de nog niet uitgeprocedeerden mensen zitten die moeilijk vervulbare vacatures zouden kunnen vervullen. Die zouden dan versneld aan de slag kunnen gaan. Kwantitatief zal dit een niet bijzonder grote groep zijn.

1 De omvang van de brain drain hangt bovendien af van de vraag of emigranten permanent in een ander land verblijven of dat ze uiteindelijk terugkeren naar het land van herkomst. In de VS geldt dat uiteindelijk 25% van de immigranten terugkeert.

Conclusies

Het zal niet eenvoudig zijn om een beleid van selectieve arbeidsimmigratie vorm te geven omdat het niet gemakkelijk is een optimum te vinden tussen te snel inspelen op tijdelijke veranderingen en te langzaam reageren op structurele veranderingen. Daar staat tegenover dat er ook momenteel al een beleid van selectieve immigratie operationeel is. Dat betekent dat er alleen sprake zou zijn van een verdere uitbouw en niet van het van de grond af opbouwen van nieuw beleid. Bovendien kan er worden geleerd van buitenlandse ervaringen en fouten met een dergelijk beleid.

Literatuur

Dunnewijk, B.

Immigratie geen structurele oplossing voor arbeidsmarkt

Economische-statistische berichten, 86^e jrg., 2001, pp. 448-451

KPMG Bureau voor economische argumentatie

De economische betekenis van minderheden voor de arbeidsmarkt
Hoofddorp, 1994

Lakeman, P.

Binnen zonder kloppen; Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen

Amsterdam, Meulenhof, 1999

Roodenburg, H., L. van den Boom

Economische gevolgen van immigratie
Tijdschrift voor politieke economie, 22^e jrg., 2000, pp. 3-26

Stark, O., Chr. Helmenstein e.a.

A brain gain with a drain
Economic letters, 55^e jrg., 1997, pp. 227-234

Beine, M., F. Docquier e.a.

Brain drain and economic growth; theory and evidence
Journal of development economics, 64^e jrg., 2001, pp. 275-289